

Grenzen der Karlsruher Oppositionsfreundlichkeit – Gebot effektiver Opposition vs. Gleichheit der Abgeordneten – Teil I

Gastautor

2016-05-11T12:02:54

Von [PAULINA STARSKI](#)



Die

Rechtsprechung des BVerfG lässt seit jeher keinen Zweifel daran, dass Demokratie mit einer effektiven Opposition steht und fällt. Sie ist die Herrschaft der Mehrheit auf Zeit und setzt effektive verfassungsrechtliche Mechanismen voraus, die sicherstellen, dass parlamentarische Minderheiten in den gegebenen politischen Rahmenbedingungen potentiell zur zukünftigen Mehrheit werden können. Insofern hat das BVerfG grundgesetzliche Normen in seiner Judikatur betont oppositionsfreundlich ausgelegt. Die Karlsruher Oppositionsfreundlichkeit kennt aber auch Grenzen: Es vermag der Verfassung keine Pflicht zur Einräumung spezifischer Oppositionsfraktionsrechte zu entnehmen – so die Kernbotschaft des Urteils vom 03.05.2016 ([2 BvE 4/14](#)). Das BVerfG bezog hierin zum verfassungsrechtlichen Gebot effektiver Opposition in Zeiten einer „qualifizierten Großen Koalition“ im Ergebnis nicht überraschend, in der Argumentation jedoch in durchaus angreifbarer Weise Stellung. So stellt es in einer Art *obiter dictum* fest, dass der Verfassung gar ein Verbot zu entnehmen sei, Oppositionsfraktionsrechte, auch wenn sie neben die bestehenden Minderheitenrechte treten würden, einzuräumen. Insgesamt scheint sich eine Akzentverschiebung anzudeuten: Die Betonung des Schutzes parlamentarischer Opposition weicht einer erhöhten Sensibilität für die Wahrung der Gleichheit von Abgeordneten.

Das Problem

Zum dritten Mal erlebt die Bundesrepublik seit den Bundestagswahlen 2013 nach dem Kabinett *Kiesinger* (1966-1969) und dem ersten Kabinett *Merkel* (2005-2009) eine „Große Koalition“. Im 18. Bundestag unterschreitet die „Opposition“ mit rund 20% der auf sie entfallenden Sitze (derzeit 127 von 630) die „magische“ Grenze des „Viertels“ bzw. des „Drittels der Mitglieder des Bundestages“, an die grundgesetzliche Bestimmungen die Ausübung von Minderheitenrechten knüpfen (Art. 23 I a 2, 39 III 3, 44 I 1, 45 II 2, 93 I Nr. 2 GG). Die Frage, ob die politischen Gegebenheiten verfassungsrechtlich zur Änderung des Grundgesetzes, einfachen Gesetzesrechts oder zumindest Satzungsrechts verpflichten, bildete den Nucleus des von der Fraktion „Die Linke“ angestregten Organstreitverfahrens, das letzten Dienstag seinen Abschluss fand. „Die Linke“ sah den Bundestag durch die Ablehnung von Gesetzesentwürfen seitens der Parlamentsmehrheit, die im Wesentlichen die klassischen Minderheitenrechte zusätzlich zu Rechten der Oppositionsfraktionen („Gesamtheit der Fraktionen, die nicht die Bundesregierung tragen“) sowohl auf [grundgesetzlicher](#) als auch [einfachgesetzlicher](#) Ebene ausgestalteten, in seinen Rechten verletzt (Antrag 1 und 2). Die Verfassung gebiete die Einräumung spezifischer Oppositionsfraktionsrechte – jedenfalls im Rahmen der 18. Legislaturperiode. Des Weiteren führte sie – im Einzelnen mitunter widersprüchlich – an, der auf den Koalitionsvertrag vom 16.12.2013 zurückgehende [§ 126a GOBT](#), verletze sie in ihren Rechten, da er unterhalb des verfassungsrechtlich Gebotenen verbleibe (Antrag 3). Mit § 126a GOBT hat die Regierungsmehrheit durchaus Sensibilität für die mit Oppositionsarbeit verbundenen Unwägbarkeiten in Zeiten der „Großen Koalition“ gezeigt. Dessen zentraler Abs. 1 bestimmt u.a., dass ein Untersuchungsausschuss auf Antrag eines Quorums von 120 Abgeordneten eingesetzt wird (Nr. 1 S. 1). Durch eine Beschränkung der Ausschussmitglieder soll sichergestellt werden, dass die Mitglieder der Fraktionen, die nicht die Bundesregierung tragen, das berühmte „Viertel“ konstituieren (Nr. 2 S. 1). Des Weiteren ist die Oppositionszulage im Sinne des [§ 50 II 1 des Abgeordnetengesetzes](#) durch [Bundestagsbeschluss](#) auf 15 % erhöht worden. Oppositionsfreundliche Vereinbarungen hinsichtlich der Redezeit wurden im Ältestenrat getroffen. Mit all dem sei dem Gebot zur Sicherstellung einer effektiven Opposition nicht genügt worden – so „Die Linke“. Als wesentlich erachtete sie insbesondere die Öffnung der abstrakten Normenkontrolle – die sich durch ihre „disziplinierende“ Vorwirkung“ als zentrales Instrument des Minderheitenschutzes darstelle (Rn. 45) – auch für Oppositionsfraktionen. § 126a GOBT installiere durch dessen Fixierung auf „120 Abgeordnete“ letztendlich „unspezifische Minderheitenrechte“, die – da es an einer Antragsberechtigung der Einheit von „120 Abgeordneten“ im Rahmen möglicher verfassungsrechtlicher Verfahren fehle – nicht einklagbar seien (Rn. 38).

Das Verfahren hat großes Potential in den allgemeinen staatsorganisationsrechtlichen Klausurkanon einzuziehen: Das BVerfG sah sich in dessen Rahmen mit verfassungsprozessrechtlich (Prozessstandschaft, legislatives Unterlassen) sowie materiell-rechtlich heiklen Fragen (teleologische Reduktion von und Analogien zu grundgesetzlichen Normen) und paradoxen Rechtsfiguren („verfassungswidriges Verfassungsrecht“, grundgesetzliche Pflicht zur Änderung

des Grundgesetzes) konfrontiert, auf die es jedoch an vielen Stellen nicht in der wünschenswerten Tiefe einging. Einerseits will das Gericht gerade nicht zur Verfassungsmäßigkeit des § 126a GOBT judizieren (Rn. 78), andererseits deutet es an, dass sich einige seiner Bestimmungen verfassungsrechtlich wohl nicht aufrechterhalten lassen (Rn. 95). Seine Position zu § 126a GOBT verbleibt im Unklaren.

Die Ratio des Urteils im Einzelnen

Trotz der sich stellenden verfassungsprozessual mehr denn kontroversen Fragen scheint im Rahmen der Zulässigkeit überwiegend der altbekannte Wind verfassungsrechtlicher „Oppositionsfreundlichkeit“ zu wehen, der prozessuale Hürden zu überschreiten hilft. Überrascht ist man durchaus, dass in der Ablehnung von Gesetzesentwürfen bzw. der Verabschiedung einer möglicherweise unter verfassungsrechtlichen Anforderungen verbliebenen Satzungsregelung ohne weiteres ein qualifiziertes (legislatives) Unterlassen des Bundestages gesehen wird, das einen tauglichen Antragsgegenstand bilde. Kryptisch stellt das BVerfG fest, der Antragsgegner habe sich vor der Ablehnung der Gesetzesentwürfe, mit den darin begehrten Rechten auseinandergesetzt (Rn. 60), was sein Unterlassen demnach „qualifizieren“ soll. Eine Antragsbefugnis sei gegeben, da der Bundestag durch Ablehnung der Gesetzesvorhaben das Recht des Bundestages auf eine Regierungskontrolle durch eine effektive Opposition, das auf dem Demokratieprinzip (Art. 20 I, II GG) sowie den Normen zum parlamentarischen Regierungssystem (Art. 45b, 63, 67, 68, 69 GG) fuße, möglicherweise verletzt habe. Das Gericht geht ebenfalls von einer möglichen Verletzung eigener Fraktionsrechte der Antragstellerin aus Art. 38 I 2 GG aus, auch wenn die Opposition kein verfassungsrechtliches Subjekt darstelle (Rn. 64). Zwar scheint das BVerfG hier auf altbewährten Pfaden zu schreiten. Doch setzt seine Prüfung angesichts des Antrags 1 notwendigerweise voraus, dass sich aus der Verfassung selbst – jedenfalls in der Theorie – ein Anspruch auf Änderung dieser ergeben könnte – gleichsam *constitutione lata*. Im Rahmen der Begründetheit erteilt es der Figur „verfassungswidrigen Verfassungsrechts“ jedoch eindeutig eine Absage (Rn. 111), so dass es auch im Rahmen der Zulässigkeit geboten gewesen wäre, hierzu ein paar Worte zu verlieren. Nachvollziehbar arbeitet das BVerfG den minderheitenschützenden Aspekt der Prozessstandschaft heraus, deren Kern es gerade ist, der Parlamentsminderheit zu ermöglichen, Rechte des Bundestages gegen den Willen der parlamentarischen Mehrheit geltend zu machen (Rn. 67). Der Bundestag kann insofern – auch wenn es paradox anmutet – Rechte des Bundestages verletzen. Das BVerfG bejahte des Weiteren das Rechtsschutzbedürfnis und betonte insbesondere, es bestünde ein gegenwärtiges Klärungsbedürfnis, da bereits Klarheit darüber, dass einer Oppositionsfraktion bestimmte Rechte zustünden – ohne dass deren Ausübung bereits konkret in Frage stehe –, einen disziplinierenden Effekt auf die Regierungsarbeit zeitigen könne (Rn. 80). Wiederum zeigt sich das Gericht hier von seiner wohlwollenden Seite im Hinblick auf den verfassungsprozessualen Schutz der „Opposition“. Dennoch: Es ginge fehl, seine Großzügigkeit dahingehend zu deuten, der Organstreit solle in Zukunft als „Normenkontrolle“ der Opposition fungieren und so die fehlende Antragsberechtigung von Oppositionsfractionen kompensieren (überzeugend [Cancik](#)). Entscheidend ist, dass das in Frage stehende legislative

Unterlassen im vorliegenden Fall spezifisch die Stellung von Oppositionsfraktionen berührte, was es ermöglichte, die Antragsbefugnis der Fraktion „Die Linke“ zu bejahen.

Die Oppositionsfreundlichkeit findet ihre Grenze im Verfassungsrecht, wie die Ausführungen zur Begründetheit belegen. Die gefundenen Ergebnisse überraschen wenig, die Argumentation mitunter schon... Fortsetzung folgt.

